

Б. Х. Стевић, *Питање суверености Босне и Херцеговине с обзиром на овлашћења високог представника*, Годишњак Правног факултета, година VIII, 1/2017, стр. 93–122.

УДК/UDC 342.3(497.6)
DOI: 10.7251/GPFIS1701093S

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД / REVIEW ARTICLE

Примљен: август 2017.

Received: August 2017.

Брано Хаџи Стевић

Студент I циклуса студија на Правном факултету
Универзитета у Источном Сарајеву

ПИТАЊЕ СУВЕРЕНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ С ОБЗИРОМ НА ОВЛАШЋЕЊА ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА

*Аутор у раду врши анализу овлашћења високог представника и његовог дјеловања, с циљем да одговори на питање да ли се Босна и Херцеговина може назвати државом, тј. да ли је она суверена. Сувереност као кључно својство државне власти јесте својство које мора имати свака држава, односно говорити о несувереној држави је *contradictio in adiecto*, а управо то указује на важност ове теме.*

Приликом разматрања ове теме, коришћено је неколико метода с циљем да се из различитих углова сагледа овај проблем, те да коначан суд о суверености Босне и Херцеговине. Првенствено, примијењен је позитивноправни метод, којим се анализирају одговарајући акти, нарочито Устав Босне и Херцеговине и Дејтонски мировни споразум, чије је дио и сам Устав, али и одлуке Уставног суда БиХ, те одлуке високог представника. Даље, аутор се користи историјским методом како би се уочио развој улоге високог представника у постдејтонском периоду, као и логичким методом, који је неопходан приликом тумачења Анекса 10 Општег оквирног споразума о миру у Босни и Херцеговини. Такође, коришћени су и политиколошки метод, зарад указивања на неефикасност коју изазивају политички чиниоци, као и нормативни метод, којим указујемо на неоствареност дејтонских циљева. Сви методи имају циљ да испитају правну и фактичку страну положаја и дјеловања високог представника, зарад давања коначног одговора на горе поменуто питање.

*На одговарајућим мјестима су *de lege ferenda* изложени ставови о тумачењу овлашћења високог представника, који је неријетко вршио функције*

Брано Хаџи Стевић, branohs@outlook.com.

државне власти, те на тај начин субординирао себи државне органе. Аутор на крају закључује да је улога високог представника временом ослабила, те да Босна и Херцеговина има прилику да постане држава у пуном обиму, а остварење тог циља је могуће само без учешћа међународних чинилаца.

Кључне ријечи: Босна и Херцеговина; Високи представник; Дејтонски мировни споразум; Сувереност; Устав Босне и Херцеговине.

1. УЗРОЦИ РАСПРАВА О СУВЕРЕНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Босна и Херцеговина (БиХ) настаје крајем 1995. године као резултат успјешно окончаних мировних преговора вођених због рата на њеној данашњој територији. Међутим, неријтко се у правној литератури истиче да БиХ није држава, тј. негира се њен суверенитет. Сувереност представља обиљежје, односно својство државне власти које подразумева да је државна власт највиша у односној држави, тј. да је воља те власти врховна. Обично се говори о унутрашњем, спољном и синтетичком елементу суверености, тј. о надмоћи државне власти у односу на друге власти на територији државе, њеној независности од других држава, и правној неограничености која произлази из претходна два елемента.¹

Што се тиче Босне и Херцеговине, питање суверености се расправља из више разлога. Прво, говори се о томе да је Босна и Херцеговина конфедерација, унија или лабава заједница држава; Друго, присуство страних судија у Уставном суду БиХ поједине ауторе наводи да релативизују сувереност БиХ;² Треће, Анекс Х Општег оквирног споразума о миру у Босни и Херцеговини предвиђа постојање медијатора, што је питање које ћемо настојати расправити. Управо због присуства једног међународног фактора – високог представника, који је неријтко преузимао на себе вршење послова државне власти, те на тај начин субординирао, односно подредио себи институције Босне и Херцеговине, те органе ентитета, БиХ је у знатној мјери ограничена. У литератури аутори истичу да је БиХ споља суверена, али да је унутрашњи суверенитет обеснажен због високог представника.³ У сваком случају, несумњиво је да Босна и Хер-

¹ Р. Марковић, *Уставно право*, Београд 2016, 154–155.

² С. Каран, „Уставни суд Босне и Херцеговине – од уставобранитеља до уставотворца“, *Годишњак Факултета правних наука Универзитета Апеирон* 2016, 108–114. „Неуобичајено је у компаративној уставности да највиши суд једне земље има судије стране држављане и да је окончање те праксе нужно са становишта државног суверенитета и демократских начела.“

³ „Dok je vanjski suverenitet izričito normiran i... u osnovi, sačuvan, to je unutrašnji suverenitet obesnažen.“ – Е. Шарчевић, „Карактеризирање дејтонског уставног модела – О

цеговина представља *sui generis* државу, што поједине ауторе наводи да је не квалификују као државу, што ће у наставку, на одговарајућим мјестима, бити изнесено. При оцјени да ли је БиХ суверена, нарочито ћемо имати на уму двије чињенице: 1) питање пристанка БиХ на постојање високог представника са дефинисаним овлашћењима, и 2) непрецизност Анекса X, што је отворило пут екстензивним тумачењима.

2. ПОЛОЖАЈ ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА

Канцеларија високог представника (енгл. *Office of High Representative*) је међународна институција одговорна за надгледање спровођења цивилних аспреката Дејтонског мировног споразума са наглашеном улогом помагача, односно посредника међу народима и властима у Босни и Херцеговини. Високи представник за Босну и Херцеговину (енгл. *High Representative for Bosnia and Herzegovina*) врховни је тумач Анекса X Дејтонског мировног споразума.⁴ Он надгледа цивилно спровођење Дејтонског мировног споразума и представља међународну заједницу у Босни и Херцеговини путем Организације Уједињених нација, а био је и специјални представник Европске уније. У погледу доласка на положај, именовање Високог представника предлаже Управни одбор Савјета за спровођење мира, а потврђује Савјет безбједности Организације Уједињених нација.

2.1. Положај према Анексу X

Високи представник је институција која није уставна, тј. сам Устав Босне и Херцеговине не говори ништа о њему, већ је његов положај, и то коришћењем многих нејасних израза, регулисан Анексом X који носи назив Споразум о цивилној имплементацији Мировног споразума (*Agreement on civilian implementation of the Peace Settlement*).⁵ Овај анекс се састоји од шест чланова.

jednom neuspješnom ustavnom eksperimentu“, *Pravni zapisi* 1/2010, Beograd 2010, 54. Из тога произлази теза о високом представнику као врховном суверену и могућем уставотворцу. *Ibid.*, 55.

⁴ У члану 5 Анекса X Општег оквирног споразума о миру у Босни и Херцеговини се наводи: „Високи представник је коначни орган на терену везано за тумачње овог споразума о имплементацији мировног рјешења“, али то не значи његову апсолутну слободу дјеловања. „Овлашћење за тумачење се не може схватити као неограничена власт (*carte blanche*)...“ – Т. Банинг (*Banning*), „The ‘Bonn powers’ of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figure“, *Goettingen Journal of International Law* 2/2014, 265.

⁵ „Dejtonski sporazum polazi od države koja je prema vani suverena, međutim, sporazumom se suspendira suverenitet njenih organa u korist ovlašćanja Visokog predstavnika... Prema vani proklamiran suverenitet neutraliziran je gubitkom unutrašnjeg suvereniteta“ – Е. Шарчевић, 66.

Већ у првом члану се уочава непрецизност, јер се истиче сагласност страна повод примјене цивилних аспеката Споразума која ће обухватати „широк дијапазон активности“ – *wide range of activities*. Неке од тих активности су и наведене *exempli causa*, као што је унапријеђење поштовања људских права, што је управо високи представник кршио, а о чему ће касније бити ријечи. У другом ставу истог члана наводи се да „стране захтијевају именовање високог представника“, што је једна од важних одредаба при разматрању ове теме из сљедећег разлога. Да ова одредба није садржана у Споразуму, БиХ се не би могла назвати државом, јер није пристала на ову институцију,⁶ већ би била протекторат или нешто друго, али државом се не би могла означити. С друге стране, то не значи аутоматски да високи представник не доводи у питање сувереност БиХ, јер је широко тумачио своја овлашћења, те предузимао радње на које странке засигурно нису пристале. Члан 3 се односи на особље, док је четврти члан везан за сарадњу са високим представником. У четвртном члану се наводи да ће „стране у потпуности сарађивати са високим представником и његовим/ њеним особљем“. То је, чини се, за органе БиХ значило само потврђивање одлуке високог представника, у смислу његове наредбе да је закон привремен „све док га не усвоји у истом облику, без измјена и допуна и без додатних услова“ надлежни орган БиХ, Републике Српске или ФБиХ. Пети члан Анекса X истиче овлашћење високог представника у смислу да је он коначни ауторитет (*final authority*) приликом тумачења том споразума, док је шести члан везан за ступање на снагу истог споразума.⁷

Према члану 2 Анекса X Општег оквирног споразума о миру у Босни и Херцеговини високи представник има сљедећа овлашћења: (1) Надгледање спровођења Дејтонског мировног споразума; (2) Одржавање „тијесних контаката“ са Странкама ради промовисања њиховог потпуног придржавања цивилних аспеката мировног рјешења и промовисања високог степена сарадње између њих и агенција које учествују у том аспекту; (3) Координација активности цивилних организација и агенција у Босни и Херцеговини с циљем обезбјеђења ефикасног провођења цивилних аспеката мировног рјешења. Високи представник мора да поштује њихову аутономију унутар подручја операција, дајући им, ако је потреб-

⁶ То можемо упоредити са данашњим континенталним интеграција, јер и у тим случајевима држава пристаје на власт која ће доносити обавезујуће одлуке, али то чини по својој сувереној вољи. У том смислу, детаљније вид. Р. Марковић, 154.

⁷ Један од темељних принципа права уопште јесте начело *Pacta sunt servanda*, који подразумијева обавезу странака да буду привржене очувању уговора, односно уговори се морају поштовати и тумачити исправно. „Уговор се мора добронамјерно тумачити према уобичајеном смислу који се мора дати изразима у уговору у њиховом контексту и у свјетлу његовог предмета и његовог циља.“ – Вид. члан 31 Бечке конвенције о уговорном праву из 1969. године.

но, опште смјернице. Од цивилних организација и агенција се тражи да помогну Високом представнику при извршавању његових надлежности давањем свих података релевантних за њихов рад у Босни и Херцеговини; (4) Олакшава решавање било каквих потешкоћа које настану у вези са спровођењем цивилног рјешења, ако Високи представник просуди да је потребно; (5) Учешће у састанцима организација донатора, нарочито у питањима обнове и изградње; (6) Периодично извјештава Уједињене нације, Европску унију, САД, Руску Федерацију и друге заинтересоване странке⁸ и организације о напретку провођења мировног споразума у вези са задацима постављеним у овом Споразуму; (7) Даје смернице и прима извештаје од Комесара Међународних оперативних полицијских снага, основаних Анексом 11 Општег оквирног споразума.

У самом Анексу Х Општег оквирног споразума о миру за Босну и Херцеговину се налазе многе одредбе које су неодређене, тј. вишезначне. Због тога могућа су различита тумачења односних одредаба, па се поставља питање ко ограничава међународну заједницу, оличену у високом представнику приликом тумачења тих одредаба. Због тих недостатака су високи представници претворили Анекс Х у подручје у коме слободно, ничим ограничени, широко тумачећи одредбе Дејтонског споразума, сами себи „додјељују“ овлашћења, па је тако омогућен „дубок међународни интервенционизам“⁹ у питања која су надлежност институција БиХ. Међутим и ријетке јасне одредбе, високи представник тумачи самовољно, на штету БиХ као државе, узурпирајући њену државност. У члану 5 Анекса Х наводи се неприхватљиво и неуобичајено рјешење,¹⁰ према којем је Високи представник врховни тумач *тог* споразума (а не цијелог Дејтонског споразума),¹¹ уз напомену да

⁸ Једна од страна је СР Југославија, а њен правни сљедбеник, Република Србија, није никада добила такав извјештај, што је показатељ неадекватног постдејтонског понашања међународних актера.

⁹ К. Штајнер (Steiner), Н. Адемовић, *Ustav Bosne I Hercegovine – Komentar*, Фондација „Konrad Adenauer“, Сарајево 2010, 726.

¹⁰ К. Стан (Stahn), „International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead“, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, Heidelberg 2001, 109. „Количина овлашћења која је додељена високом представнику у Дејтону је прилично неуобичајена. По правилу, овлашћење за тумачење међународног уговора припада уговорним странама, или судском или арбитражном тијелу које именују стране.“ Боље рјешење би било да је у Дејтонски споразум унесено рјешење према којем би тумач Анекса био арбитражни суд којег би именовале стране потписнице.

¹¹ У Општем оквирном споразуму о миру у БиХ у том члану се наводи: „Високи представник је коначни орган приликом тумачења овог (*this*) Споразума о цивилној имплементацији (као дијела) Мировног Споразума.“ Упркос томе, немали броја аутора истиче супротно: вид. Ј. Волк (Woelk), „The constitutional transition of Bosnia and Herzegovina between nationalism and european conditionality“, *Twenty years*

је неријетко тумачио и цијели Споразум, јер како објаснити његово самододијељено „право“ да „супституише“ органе БиХ у свим сферама државне власти. Према мишљењу неких аутора, високи представник је „последња уставноправна инстанца за тумачње споразума“.¹² Мислимо да су тумачења и закључци ових аутора који истичу omnipotentност Високог представника апсолутно нетачна, правно неутемељена, а и бесмислена, јер је језички, циљно, а и логички јасно на шта се односи члан 5 Споразума о цивилној имплементацији. Такође, да је високи представник тумач Дејтонског мировног споразума садржај члана 5 не би био наведен у Анексу Х. Након сваког додатка (анекса, споразума) налазе се потписи страна, што значи да су све то посебни споразуми, али ОХР, то тумачи на други начин.

2.2. Савјет за имплементацију мира

Након што је потписан Дејтонски мировни споразум, у Лондону је децембра 1995. године одржана Конференција о имплементацији мира, чији је циљ био да „мобилише међународну заједницу“, те пружи подршку провођењу Дејтонског мировног споразума. Тако је успостављен Савјет за имплементацију (спровођење) мира (*Peace Implementation Council*), који је у постконфликтним годинама оцјењивао степен имплементације мировног споразума кроз декларације. Савјет се састоји од 55 земаља које на различите начине „пружају подршку“ мировном процесу, а та подршка је, испоставиће се, значила јачање надлежности високог представника праћена његовим екстензивним тумачењем Анекса Х. Стога, управо се овај савјет може окарактерисати као „кривац“ за изворно измијењену, изворно непознату, улогу високог представника, са акцентом на Бонску конференцију из 1997. године. Повећавајући овлашћења високом представнику, дјеловањем Савјета је све више довођена у питање сувереност Босне и Херцеговине. На Лондонској конференцији је успостављен и Управни одбор (*Steering Board*) Савјета, који функционише као извршни орган Савјета, и то под предједавањем високог представника. Послије Лондонске, одржавно је још шест конференција,

after Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina (eds. Ludovica Benedizione, Valentina Rita Scotti), LUISS University Press – Pola Srl, Rome 2016, 35. („Коначни ауторитет у тумачењу Дејтонског мировног споразума (*final authority for the interpretation of the DPA*) и координацији цивилних аспеката истог јесте Канцеларија високог представника међународне заједнице, која је успостављена Анексом 10 ДМС-а.“) R. Nešković, *Nedovršena država – politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2013, 229. Д. Зам (*Zaum*), *The Sovereignty Paradox – The Norms and Politics of International Statebuilding*, Oxford University Press, New York 2007, 83.

¹² E. Šačević, „Verfassunggebung und „konstitutives Volk“: Bosnien-Herzegowina zwischen Natur und Rechtszustand“, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, том 50, München 2001, 508.

с циљем да се разморти напредак у имплементацији Споразума, те дефинишу циљеви РС-а за предстојећи период. Најприје у јуну 1996. конференција је одржана у Фиренци, а затим у децембру 1996. поново у Лондону, у децембру 1997. у Бону, децембра 1998. састанак је одржан у Мадриду, те маја 2000. и фебруара 2007 у Бриселу.

2.3. Бонска овлашћења високог представника

Бонска конференција, на којој је засједао Савјет за имплементацију мира, одржана је 9. и 10. децембра 1997. године. У резимеу закључка се наводи да је разматран напредак у имплементацији Општег оквирног споразума о миру за Босну и Херцеговину и његових анекса, у односу на претходне Конференције. Такође „Савјет је потврдило да нема алтернативе за Мировни споразум који је темељ политичког и економског развоја Босне и Херцеговине, њена два мултиетничка ентитета и три конститутивна народа (заједно са Осталима), и темељ одрживог мира у цијелој регији“.¹³ На више мјеста у Закључку Савјета за имплементацију мира у БиХ се може уочити слједећа реченица: „Високи представник ће предузети одговарајуће мјере“. Ова непрецизна формулација је била најава за задирање високог представника у сувереност Босне и Херцеговине, која ће бити касније реализована бројним „одговарајућим мјерама“ високог представника. Ипак, Закључак противречи сам себи, па се наводи и да Савјет неће толерисати „било какве покушаје да се поткопа суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине“.¹⁴ У поглављу XI, под називом високи представник, се у првом ставу наводи да Савјет „похваљује напоре високог представника и његовог особља на раду на имплементацији Мировног споразума“, те се указује на његову значајну улогу у осигурању услова за самоодрживи мир у БиХ. Сама Декларација није правни, већ политички акт, што значи да није правно обавезујућа, али је у случају Босне и Херцеговине, нажалост, политика надвладала право.

У ставу 2 су изричито набројана овлашћења Високог представника, позната као „бонска овлашћења“. Прије набројаних овлашћења се каже да „Савјет поздравља намјеру Високог представника да искористи своја крајња овлашћења“ у вези са интерпретацијом Анекса X, с циљем олакшања разрјешења тешкоћа путем „доношења обавезујућих

¹³ <http://www.ohr.int/?p=54138&print=pdf>, 12. јул 2017.

¹⁴ Резиме закључка, тачка 7. Поставља се питање како, ако не као поткопавање суверенитета, окарактерисати мијешање неког недржавног органа у питања која се тичу искључиво државне власти – доношење закона, наређивање државном парламенту да усваја одређене одлуке без могућности измјене (иако високи представник нема ни право законодавне иницијативе), изрицања санкција појединцима и сл.

одлука, кад он сматра за неопходно“. Та „крајња овлашћења“ високог представника подразумевају да он: (1) одређује мјесто и вријеме за сједња заједничких институција и предједава им; (2) доноси привремене мјере када Странке не могу постићи договор, које остају на снази све док Предједништво или Савјет министара у складу са Мировним споразумом не донесу одлуку по том питању;¹⁵ (3) доноси друге мјере како би обезбиједио имплементацију мира кроз Босну и Херцеговину и њене ентитете, и функционисање заједничких институција. Те мјере укључују акције против јавних службеника или функционера који не присуствују сједницама без оправданог разлога, или оних лица за које високи представник сматра да крше законске обавезе преузете Мировним споразумом или условима његовог спровођења.

Стога, чини се да високи представник постаје прави суверен Босне и Херцеговине.¹⁶ Чињеница је да је политичко-етничка ситуација у Босни и Херцеговини изузетно сложена, те да је неефикасност домаћих органа била извјесна, али ни то не оправдава високог представника који се понашао као уставотворац, законодавац и судија. Стога сувереност БиХ би била нетакнута да бонских овлашћења није било, него да се остало да медијаторској улози високог представника и употреби дипломатских средстава без уплитања у право БиХ.¹⁷ Након Бонске конференције високи представник ослања се на широко тумачење својих овлашћења из Анекса Х, те намеће законе, проглашава неважећим

¹⁵ Високи представник је не само доносио привремене одлуке, већ одлуке које су у истовјетном облику, дакле без икаквих измјена, допуна и додатних услова, морали усвојити одговарајући органи. Као што се може уочити, не помиње се Парламентарна скупштина БиХ, тј. бонска овлашћења нису додијелила високом представнику могућност наметања закона, већ одлука из надлежности Предједништва или Савјета министара. Ипак, високи представник је и ову Декларацију тумачио екстензивно, иако је њен *ratio* био управо везан за проширивање његових овлашћења. Нпр. вид. Одлуку којом се доноси Закон о Тужилаштву Босне и Херцеговине (<http://www.ohr.int/?p=66330>, 12. јул 2017)

¹⁶ „У Босни и Херцеговини... међународним актерима су додељене уобичајене привилегије и имунитети, што подрива (*undermining*) могућност да се домаћим законодавством регулише њихов положај и понашање“ – Р. Вајлд (*Wilde*), „Accountability And International Actors In Bosnia And Herzegovina, Kosovo And East Timor“, *International Law Students Association Journal of International and Comparative Law* 2/2001, 456. У БиХ постоји „претјерано мијешање страних фактора у све области, прије свега, преко високог представника, који је постао носилац свеукупне власти...“ – Р. Кузмановић, „Двадесет година уставноправне изградње и функционисања Републике Српске“, *Република Српска, двадесет година развоја – достигнућа, изазови и перспективе* (ур. Р. Кузмановић), Бања Лука 2012, 62.

¹⁷ „Ако се као средства принуде користе дипломатска, пропагандна, привредна или унутрашњополитичка средства, како би се уплићанjem у право неке друге државе ова принудила на радње које слободном вољом не би подузела, морало би се у случају босанскохерцеговачког уставотворства радити о посебном случају правне интервенције која води до посебне форме изнуденог уставотворства.“ – Е. Шарчевић, 40.

одлуке нижестепених судова, забрањује вршење политичких дужности неким лицима, смјењује функционере на највишим нивоима власти, те са осталих кључних позиција.¹⁸

3. ИНТЕРВЕНЦИЈЕ ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА

У овом дијелу ћемо се бавити примјерима угрожавања суверенитета БиХ, у контексту одлука високог представника. Високи представник је интервенисао у сфере све три власти: законодавну, извршну и судску, грубо кршећи бројне акте, укључујући Дејтонски споразум, Устав Босне и Херцеговине, те уставе ентитета, с тим да се у одрђеном броју случајева ради о пукој „демонстрацији политичке моћи“.¹⁹

Тако, високи представник је „остварио значајну нормативну дјелатност доношењем бројних прописа и стварањем бројних прописа институционалног поретка у Босни и Херцеговини“.²⁰ У вези са термином који се тиче нормативне активности високог представника, мислимо да је прихватљивије говорити о наметању закона, него о доношењу закона. Иако свака власт, па и државна, намеће своју вољу, за разлику од високог представника право те власти извире из пристанка грађана. Другим ријечима, носиоци функција државне власти уживају демократски легитимитет, а њихово право наметања – доношења одговарајућих аката им је додијељено уставом. Услјед раније наведених радњи високог представника, поставља се неколико питања: гдје је граница интервенционистичких овлашћења, да ли таква граница уопште постоји и ко ћу у случају потребе надзирати да се она не прекорачи.²¹ Анекс Х Општег оквирног споразума о миру за Босну и Херцеговину не даје високом представнику извршна, наредбодавна нити законодавна овлашћења. Високи представник треба да „помогне“ националним политичким елитама заступљеним у парламентарној скупштини да

¹⁸ Босна и Херцеговина се може сматрати државом „са специфичним обликом међународне зависности и посебног вида старатељства...“ – С. Каран, „Уставноправна и политичка природа одлука Високог представника у Босни и Херцеговини“, *Годишњак Факултета правних наука Универзитета Анеирон* 5/2015, Бања Лука 2015, 70. „*Državom de facto upravlja međunarodna zajednica – njen ‘visoki predstavnik kao vrhovni i konačni autoritet u državi’*.“ – R. Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Banja Luka 2011, 163.

¹⁹ С. Каран, (2015), 71.

²⁰ М. Дмичић, „Подјела надлежности и оправданост преноса са Републике Српске на институције Босне и Херцеговине“, *Правна ријеч* 18/2009, Бања Лука 2009, 56. „„Прерастао је (високи представник) у велику, међународну институцију која координира међународне активности, мијења структуре владе, намеће нове законе, мијења постојеће законе, и која чак отпушта запослене у органима широм БиХ за које сматра да опструирају мировне активности.““ – С. Остермилер (*Austermiller*), „Mediation in Bosnia and Herzegovina: A Second Application“, *Yale Human Rights and Development Journal* 9/1, Yale 2006, 136.

²¹ С. Каран, (2015), 71. К. Штајнер, Н. Адемовић, 728.

врше законодавну власт, те другим органима у вршењу њихових надлежности. Помоћи некоме у вршењу његових надлежности, међутим, не значи преузети од њега те надлежности.²² Анализом одлука високог представника може се закључити да није био координатор, већ уставотворац, законодавац и судски орган. У одлукама којима укида раније санкције појединцима наводи се да одлуке високог представника имају већу правну снагу и предност у односу на домаће законодавство које је с њима у супротности, што је неприхватљиво, штавише то се не наводи ни у једном акту, нити закључку са конференција РС-а.

3.1. Правни основ доношења одлука високог представника

Приликом доношења својих аката, били то закони или одлуке, високи представник на почетку акта наводи правне основе за доношење одлуке, и то, отприлике, у виду преамбуле. Ипак, многи акти које он наводи јесу политичког, а не правног карактера, што значи да преовлађују политички основи његових одлука.²³

У преамбулама одлука се може увидјети да високи представник тражи правни основ за њихово доношење („користећи се овлашћењима“, „позивајући се“, „узимајући у обзир“, „констатујући“, „имајући на уму“, „сматрајући“). Тако се позива на Закључке са Конференције за имплементацију мира одржане у Бону 9. и 10. децембра 1997. године, Декларацију Савјета за имплементацију мира из децембра 1998. године, указује на Декларацију Савјета за имплементацију мира од маја 2000. године, узима у обзир упутства које је дао Управни одбор Савјета за имплементацију мира у фебруару 2002. године итд. Такође, учача се да високи представник с почетка није у преамбулама одлука наводио као правни основ резолуције Савјета безбједности Уједињених нација.²⁴ Између осталих, он се позива на Резолуцију 1174 из 1998. године којом Савјет безбједности понавља да је високи представник коначни ауторитет за тумачење Анекса Х (а не цијелог Мировног споразума). У Одлуци о доношењу Закона о високом судском и тужилачком савјету

²² Г. Марковић, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Београд-Сарајево 2012, 312.

²³ „Visoki predstavnik koji sublimira u sebi ovlaštenja zakonodavne, izvršne i arbitražne vlasti... ima vrlo veliki spektar ovlaštenja koja leže, ne toliko u pravnom, koliko u političkom osnovu.” – Е. Омеровић, „Ured visokog predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini“, *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini – Analiza postdejtonskog političkog sistema* (ur. D. Banović, S. Gavrić), University press – Magistrat Sarajevo, Sarajevo 2011a, 144.

²⁴ Нпр. упоредити Одлуку којом се доноси Закон о измјенама и допунама Закона о Суду Босне и Херцеговине из 2009. (<http://www.ohr.int/?p=66799>, 13. јул 2017) са Одлуком о доношењу Закона о измјенама и допунама Закона о полицијским службеницима Босне и Херцеговине из 2005. (<http://www.ohr.int/?p=65026>, 13. јул 2017)

БиХ се позива и на сам Устав, који га, узгред, ни не помиње. Занимљиво је да се у преамбулама приликом позивања на Декларацију из 1998. године наводи и „успостављање владавине закона у којој ће сви грађани имати повјерења“, а прекршилац не само закона, већ и свих устава у БиХ, је управо високи представник доношењем нелегалних и нелегитимних одлука. Стога, унутрашњи елемент суверености је битно нарушен зато што интервенцијом високог представника нема супрематије државне власти у односу на њега, а супрематија се конкретизује управо у доношењу закона, управних аката и пресуда.²⁵

3.2. Класификација одлука високог представника

Од 1995. до 2017. године високи представнике је донио преко 900 одлука, а све одлуке се објављују у службеним гласницима Босне и Херцеговине, Републике Српске или Федерације Босне и Херцеговине, зависно од тога на који ниво власти се односи акт високог представника, те су обавезне за извршавање.²⁶

Све указује да првобитно постдејтонске године нису донијеле умањење или бар стагнирање овлашћења високог представника, већ да уз непрецизно дефинисана овлашћења Анекса Х, широко тумачење одредаба, мијешање у искључива питања БиХ, високи представник све више угрожава сувереност Босне и Херцеговине, па се чинило да БиХ постаје протекторат. Све одлуке високог представника можемо класификовати према критеријуму који се наводи на званичној интернет страници ОХР-а. Према томе, високи представнике је доносио одлуке о: државним симболима и питањима на државном нивоу; економији; правној реформи; одлуке за подручје Федерације, Мостара и Херцеговачко-неретванског кантона; одлуке о смјенама и суспензијама; медијима; имовинским законима; повратку расељених особа и избјеглица; те одлуке о појединцима који су осумњичени за ратне злочине учињене на подручју бивше Југославије. Високи представник нема дискрециону власт, међутим његово дјеловање је било потпуно супротно, јер је задирао у све сфере власти. Најзначајније су интервенције у уставотворну, законодавну и правосудну сферу, уз нагласак на кажњавање појединаца који, према мишљењу високог представника, „опструишу провођење мировног споразума“.

²⁵ „Унутрашњи елемент суверености обухвата супрематију државне власти у односу на све друге власти и институције на њеној територији.“ – Р. Марковић, 154–155.

²⁶ У Информацији Владе Републике Српске о ефектима преноса уставних овлашћења с Републике Српске на Босну и Херцеговину поднесеној Народној скупштини Републике Српске 23. априла 2009. године, истиче се да је за једанаест година постојања ОХР у Босни и Херцеговини, ОХР донио више од 800 одлука, затим око 300 прописа и извршио око 500 смјена, те да то што чине међународни представници нема никакво упориште у Дејтонском споразуму, нити у међународном праву.

3.3. Интервенције у уставотворну и законодавну власт

С обзиром на то да уставотворна власт представља оригиналну, утемељујућу,²⁷ неограничену власт у од изузетног значаја су интервенције високог представника у ту сферу, јер он на тај начин „октроише“ уставне амандмане и „скрнави поступак“,²⁸ и уставотворни, али и законодавни.²⁹ Уистину, у садржинском смислу се неке одлуке не могу окарактерисати као штетне, што се нарочито односи на одлуку о конститутивности народа у оба ентитета.³⁰ Али, начин на коју су оне донесене је потпуно неприхватљив и противправан. Позивајући се на члан I 2 Устава БиХ, према којем је Босна и Херцеговина држава која се темељи на слободним и демократским изборима, те дјеловању по закону и уставу, као и на члан IV 4 и члан X, према којима су доношење и промјена устава и закона надлежност Парламентарне скупштине, закључујемо да је интервенисање у уставотворну и законодавну власт противуставно јер га предузима фактор који се под наведено не може подвести. Према Мишљењу Веницијанске комисије такође је „аранжман високог представника фундаментално некомпатибилан са демократским карактером државе и суверенитетом БиХ“, те да даље интервенисање доводи до „јаког ризика супротног ефекта“.

Прво, високи представник је у многome утицао на измјене ентитетских и кантоналних устава, тј. вршио је ревизиону власт. На тај начин прекршен су државни устав, ентитетски устав, као и кантонални устав. Наиме, Устав Републике Српске предвиђа да уставотворну и

²⁷ „Уставотворна власт је утемељујућа, док је законодавна власт (уставом) утемељена власт.“ – Р. В. Лукић, „Уставна средства и механизми заштите уставног положаја Републике Српске у Босни и Херцеговини“, *Република Српска, двадесет година развоја – достигнућа, изазови и перспективе* (ур. Р. Кузмановић), Бања Лука 2012, 711.

²⁸ Р. Кузмановић, *Нови есеји о уставности и државности*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2010, 69. Исти аутор говори о „правном насиљу“ описујући противуставне ревије устава наметнуте одлукама високог представника. Високи представник је вршио „најтеже поремећаје уставом утврђених надлежности у корист заједничких институција“, а РС и високи представник су „границу расподеле надлежности померили на штету федералних јединица“. – Р. В. Лукић, (2012), 726–727.

²⁹ „ОХР је прије више од десет година покренуо један алтернативан поступак с намјером да унаприједи и обезбједи ефикасност државних структура Босне и Херцеговине“, те је умјесто фактичког притиска у циљу ревије устава „оптирао за равизију његових одредаба“ – З. Пајић, „Контроверзе у тумачењу устава Босне и Херцеговине“, *Република Српска, двадесет година развоја – достигнућа, изазови и перспективе* (ур. Р. Кузмановић), Бања Лука 2012, 464–465.

³⁰ Тим одлукама су конститутивним народима у ентитетима проглашени Срби, Хрвати, Бошњаци и Остали, успостављено је Вијеће народа Републике Српске, и предвиђени је важни механизам – заштита виталног националног интереса у оба ентитета.

законодавну власт врши Народна скупштина (уз Савјет народа), а у Уставу Федерације је предвиђено да та власт припада Парламенту Федерације. Такође, евентуално преношење надлежности са ентитета на БиХ је регулисано самим Уставом БиХ у којем су наведена три начина (вид. члан III 5a), а притом није наведен високи представник као власт која одлучује. Будући да поједини закони БиХ регулишу *materia constitutionis*, што је и разумљиво с обзиром на краткоћу Устава, високи представник је посредно ревидирао и државни устав, мада не формално – наметањем амандмана. На примјер, оснивање Суда БиХ је директна интервенција у Устав БиХ, који не познаје суд на државном нивоу. Други драстичан примјер кршења Устава БиХ, и то политичко-територијалне организације државе, од стране високог представника јесте Одлука из 2000. године којом се успоставља Брчко дистрикт. Члан I 3 Устава јасно говори да БиХ чине два ентитета: Република Српска и Федерација БиХ, а ово кршење се настојало оправдати давањем Дистрикту статуса јединице локалне самоуправе која је кондоминијум оба ентитета, што је потпуно нетачно, јер Дистрикт врши функције државне власт (прихватљиво је дефинисати га као јединицу територијалне аутономије).

Што се тиче закона, ентитетски устави јасно дефинишу у чијој је надлежности њихово доношење, а с друге стране и „демократски принцип суверенитета народа захтијева да законе усваја тијело које је народ изабрао“.³¹ Разлог неефикасности доношења закона на нивоу БиХ, вакуума у законодавном процесу, јесу оштро супростављени ставови политичких елита, који су и раније постојали, а утицали су на дејтонски систем одлучивања у Парламентарној скупштини БиХ – ентитетско гласање.³² Својим дјеловањем, високи представник је себи потчинио законодавна тијела, те наметао своју вољу прекорачењем додијелених овлашћења јер му ни бонска овлашћења нису додијелила могућност наметања закона. Закони које је наметнуо високи представник нису закони у формалном, већ само у материјалном смислу, тј. тим противуставним актима се регулише законска материја. Иако су неке одлуке високог представника биле корисне за државу, ипак оне су требале да буду израз воље уставима прописаних органа, а не израз воље високог представника.

Будући да високи представник забрањује доношење амандмана на наметнуте законе, јасно је да на тај нелегитиман начин аброгира леги-

³¹ Мишљење Венецијанске комисије, 20. „Методe које је изабрао ОХР да би промовисао демократију у Босни и Херцеговини служе да би се успоставила диктатура моћи“ – С. Каран, (2015), 73.

³² „Visoki predstavnik je donio značajan broj zakona... popunjavajući prečesto pravni vakuum stvoren neefikasnošću etnički podijeljenih institucija centralne vlasti...“ – К. Стан, 110.

тимно изабране представнике БиХ.³³ Било би прихватљиво, и у складу са његовом прокламованом медијаторском улогом, да је високи представник са сарадницима израђивао нацрте одговарајућих закона,³⁴ које би државни органи расправљали и усвајали, али начин на који је поступао несумњиво представља грубо нарушавање суверенитета БиХ – акти високог преставника нису смјели бити конститутивног, већ савјетодавног карактера. Неки закони које је донио високи представник су: Закон о држављанству БиХ, Закон о Суду БиХ, Закон о Тужилаштву БиХ, Закон о Савјету министара БиХ, Закон о Високом судском и тужилачком савјету БиХ, Закон о државној граничној служби, Закон о имунитету итд., а нужна последица тога је било оснивање нових институција.

3.4. Интервенције у правосудни систем

Словом Устава Босне и Херцеговине, једини суд који се помиње јесте Уставни суд БиХ, али тај суд се има *sui generis* надлежност – не суди грађанима, већ актима, односно штити уставност закона и подзаконских аката. Међутим, интервенцијама високог представника је та огромна празнина у правном поретку Босне и Херцеговине попуњена. Уистину, неприхватљиво је да једна држава, ма колико слаба била, нема правосудни систем, што свакако не оправдава високог представника, који је противуставно ову празнину надомјестио, те је „државна власт, која припада институцијама Босне и Херцеговине, закоружена и доведена до крајњих логичких консеквенци“.³⁵

Изградња правосудног система Босне и Херцеговине, започета је наметањем Закона о Суду Босне и Херцеговине 2000. године, који је касније усвојила Парламентарна скупштина БиХ у истовјетном облику. Образовање Суда БиХ је корисно из два разлога: прво, непојмљиво је да једна држава нема судску инстанцу која ће да штити њен правни поредак, а друго, евентуална заштита правног поретка БиХ од стране ентитета би подразумијевала различиту судску праксу, што би довело до правне несигурности. Затим, 2002. године су наметнути

³³ „... Sâmb proces (nametanja odluka je) upitan s aspekta legitimiteta predstavničke demokratije, jer se za donošenje odluka zaobilaze legalno izabrani predstavnici naroda.“ – N. Saračević, „Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine“, *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini – Analiza postdejtonskog političkog sistema* (ur. D. Banović, S. Gavrić), University press – Magistrat Sarajevo, Sarajevo 2011, 227.

³⁴ Слично сматра и Снежана Савић, која говори о томе да је акт високог представника „само једна радња у фази усвајања закона пред Парламентарном скупштином БиХ“, те да се може говорити само о акту који је „основ за доношење закона“. Детаљније вид. Издвојено мишљење судије проф. др Снежане Савић о неслагању са већинском одлуком Суда у предмету бр. У 9/00.

³⁵ Г. Марковић, (2012), 325.

Закон о Тужилаштву БиХ и Закон о високом судском и тужилачком савјету БиХ. Док је Тужилаштво било нужна посљедица оснивања Суда БиХ, улога Савјета јесте именовање свих судија и тужилаца у цијелој БиХ (сем судија уставних судова), старање о усавршавању истих, покретање питања њихове дисциплинске одговорности, учешће у поступку израде закона везаних за правосуђе и сл. У преамбулама својих одлука у вези са правосудним систем, високи представник се позивао, између осталог, на мадридску Декларацију Савјета за имплементацију мира, према којој се као један од циљева одређује „успостављање владавине права образовањем правосудних институција на државном нивоу“. Наметање привремених закона, касније легализовано усвајањем од стране легитимних представника грађана, пратило је и оснивање нових институција, као и преношење надлежности на државни ниво, док су ентитети *eo ipso* губили неке надлежности. Ова интервенција је довела и до покретања поступка за оцјену уставности Закона о Суду БиХ, од стране посланика Народне скупштине Републике Српске, о чему ће нешто касније бити ријечи.

Наглашавамо да све ове одлуке представљају значајан елемент стабилности Босне и Херцеговине као државе, међутим не оправдавамо кршење Дејтонског споразума, што је високи представник и у овим случајевима остваривао. Врхунац кршења домаћих и међународних аката, биле су одлуке о смјенама и суспензијама лица која „ометају спровођење Дејтонског мировног споразума“.

3.5. Одлуке о смјенама и суспензијама

Поред осталог, високи представник је на себе преузимао и улогу суда, те кажњавао неподобне појединце, што је чињенично чин самовоље. Велики број грађана Босне и Херцеговине, прецизније њих око 500, кажњено је одузимањем и ограничењем уставних, те основних права и слобода. У наставку ће бити анализиран садржај његових одлука и наглашено које су одредбе међународних докумената, попут Европске конвенције о људским правима,³⁶ грубо прекршене од стране високог представника, не заборављајући да ниједан орган, домаћи или међународни, није санкционисао то нелегално и нелегитимно дјеловање. Према члану 1 Анекса Х Дејтонског мировног споразума наводи се као један од задатака унапређење поштовања људских права, што се у члану 2 ставља високом представнику у надлежност. Негативан одговор на питање да ли је то чинио високи представник даје просто језичко тумачење било које његове одлуке о смјени.

³⁶ http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf, 20. јул 2017.

Након преамбуле у којој Високи представник покушава пронаћи правни основ за своју одлуку он доноси одлуку којом се смјењује „његова жртва“ слиједи: „... и забрањује му се обављање сваке службене, изборне или именоване јавне функције, као и кандидовање на изборима и обављање функције у политичкој странци, уколико или све дотле док га високи представник накнадном одлуком евентуално изричито не овласти да исте обавља. Одмах му престају сва права на накнаде односно привилегије или статус која произлазе из његовог положаја...“

Послије „изреке“ наводе се разлози за смјену у којима се наводи како је кажњени повезан са нечувеним активностима које „угрожавају стабилност и владавину права“, ³⁷ а затим се наставља, „од којих неке или све, директно или индиректно обезбјеђују материјалну подршку и издржавање једном од оптужених...“ према члану 19 Статута ИСТУ. На крају се наводи да жртва Високог представника врши опструкцију мировног процеса и мора (!) бити смијењена са јавне функције. Такође, смјена траје док виоски представник накнадном одлуком „евентуално изричито не овласти“ санкционисаног да обавља своју функцију, што указује на санкцију неодређеног трајања. На крају се истиче извршност одлуке, јер ступа на снагу одмах, без додатних процедуралних мјера, и објављује се одмах у службеном гласнику. Све ово јесу мјере „које немају ни правног изворишта, ни правног уворишта, ни правног оквира“, ³⁸ међутим, за ОХР, све судове у БиХ, а поврх свега и за Европски суд за људска права све то је неопходно, правно утемељено и тако се мора. На тај начин, захваљујући натправном чиниоцу, односно свемогућем високом представнику, смијењен је велики број универзитетских професора, полицијских службеника, општинских органа, страначких личности, директора у предузећима, судија, легитимно изабрани Предсједник Републике Српске, затим члан Предсједништва БиХ, министар, народни посланик и др. С обзиром на то да је временом слабила улога виоског представника, његове новије одлуке су биле исључиво везане за укидање раније изречених одлука, тј. у новије вријеме он „рехабилитује“ санкционисане. Високи представник наводи да је укидање забране засновано на више начела: правичности, правилног управљања и разборитог испуњавања међународног мандата високог представника, којима се узима у обзир равнотежа између заштите државне стабилности и права појединаца. Одмах затим, омнипотентни

³⁷ Таква формулација сама по себи доводи до питања: “Да ли владавина права подразумијева санкционисање грађана од стране личности која је ненадлежна за то?”

³⁸ Р. В. Лукић, „Положај грађана који су кажњени одлукама Високог представника“, *Правна ријеч* 18/2009, Бања Лука 2009, 144.

високи представник наводи да валидност раније одлуке није упитна, а да бесправно санкционисани нема правно на одштету која је посљедица невршења функције због одлуке.

Оваквим одлукама високи представник је грубо кршио не само Устав БиХ (члан II, ставови 2, 3, и 4), већ и Европску конвенцију о људским правима и основним слободама, иако се у Уставу на више мјеста помињу релевантни међународни акти који гарантују прекршена права, укључујући и Конвенцију. Прекршени су: члан 6 Конвенције, којим је прописано право на правично суђење; члан 13, који говори о дјелотворном правном лијеку; члан 17 који забрањује злоупотребу права итд. као и друга, не само лична, већ и економска и социјална права, као што је право на рад, уз напомену да ниједна институција није то ни покушала спријечити. Као што се из наведеног види, високи представник је узурпирао, тј. отео бројна права грађанима грубим кршењем најосновнијих људских права и правних тековина. Тако, апеланти у предмету АП 953/05 наводе, мислимо тачну тврдњу, да су због санкција високог представника претрпјели *capitis deminutio maxima*, тј. грађанску смрт. Кључни проблем у вези са одлукама о смјенама и суспензијама, у смислу видног кршења норми о људским правима и слободама, јесте везан за непостојање жалбе. Венецијанска комисија у свом Мишљењу из 2005. сматра исправно да „високи представник није независни судија и да нема демократски легитимитет који црпи од народа БиХ“, већ он дјелује према политичком програму међународне заједнице. Заузет је став да је неприхватљиво, у смислу компатибилности одлука са међународним стандардима, политичко дјело доноси одлуке које нису предмет „правничне расправе, или барем минималног законског процеса и анализе пред независним судом“. У горе наведеној одлуци Уставни суд је закључио да је прекршено право на правично суђење апеланата, те наложио Босни и Херцеговини да осигура заштиту права грађана.

4. СТАВ УСТАВНОГ СУДА О ОДЛУКАМА ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА

Уставни суд БиХ је испитивао уставност неких аката високог представника и заузео мишљења о њима.³⁹ Стога, осврнућемо се на ставове о интервенцијама у законодавну и судску власт. У том смислу, једна од најважнијих одлука односи се на Закон о државног граничној служби БиХ (Одлука Уставног суда БиХ У 9-00). У тој одлуци Суд говори о постојању „функ-

³⁹ Г. Марковић, (2012), 317. („Високи представник ипак није свемоћан у односу с институцијама Босне и Херцеговине.... Овај суд не може вршити контролу његових надлежности нити њиховог вршења, што не значи да не може испитивати уставност закона које донесе високи представник“.)

ционалне дуалности у БиХ⁴⁰, која подразумева да високи представник супституише домаће власти⁴¹ тако што обавља послове када односни органи нису у стању да то чине. Даље, Суд се прогласио ненадлежним за контролисање аката високог представника који су донесени на основу Анекса 10, резолуција РС-а, или резолуција Савјета безбједности УН, те императивно нагласио да се наметнути закон „мора сматрати законом Босне и Херцеговине“. Уставни суд је тиме довео у питање сувереност БиХ легализујући интервенције високог представника, јер оправдава интервенцију у правни систем међународног фактора, што сигурно није својство једне државе. Такође, Уставни суд БиХ истиче у истој одлуци да то што је закон наметнуто (а не донио!) високи представник, не мијења његов статус закона ни у форми, с обзиром на то да је објављен у Службеном гласнику БиХ, ни суштински, јер потпада под „законодавну надлежност Парламентарне скупштине БиХ“ (која га, подсјећамо, мора усвојити без измјена). Уставни суд је у Одлуци У 25/00 поставио питање да је високи представник надлежан да мијења постојеће законе, а не само да намеће законе који уређује дотад нерегулисане области, на које је дао потврдан одговор.

Такође, раније поменути Закон о Суду Босне и Херцеговине је био предмет оцјене његове уставности од стране Уставног суда БиХ.⁴² Српски посланици, тј. подносиоци захтјева, су тврдили да не постоји уставни основ за доношење овог закона позивајући се на члан III За Устава (подјела надлежности),⁴³ као и на чињеницу да Устав БиХ не предвиђа никакве судске инстанце, сем Уставног суда БиХ, на државном нивоу. Уставни суд је поновио неке ставове заузете у ранијем одлукама, попут оног да право ис-

⁴⁰ „Немогућно је замислити да сувереност припада једном половином једној власти, а другом половином другој власти.“ – С. Јовановић, *О држави – основи једне правне теорије*, Београд 2011, 182. „Из самог Дејтонског мировног споразума произлази да је Босна и Херцеговина међународно призната држава, али са јаким утицајем међународне заједнице и тзв. дуалним дјеловањем домаћих и међународних тијела успостављеног тим споразумом.“ – Одлука Уставног суда БиХ АП 953/05. (http://www.ustavisud.ba/dokumenti/_sr/AP-953-05-85074.pdf, 20. јул 2017)

⁴¹ „Високи представник није овлашћен да супституише легитимно установљене и изабране органе у Босни и Херцеговини – парламенте, владе, судове, нити да поступа мимо Устава и закона.“ – М. Дмичић, „Босанскохерцеговачка држава и њен устав“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци* 2013, 100.

⁴² Вид. Одлука Уставног суда БиХ У 26/01. (http://www.ustavisud.ba/dokumenti/_sr/u-26-01-51291.pdf, 25. јул 2017)

⁴³ Занимљив је став Уставног суда у вези са подјелом надлежности заузет у Одлуци У 25/00, према којем „питања која нису изричито набројана у члану III 1 Устава као надлежност институција Босне и Херцеговине нису нужно у искључивој надлежности ентитета“. Са овим ставом нисмо сагласни јер је подјела надлежности извршена по принципу позитивне еnumerације у односу на институције БиХ, а принцип генералне клаузуле се односи на ентитете – све што није надлежност БиХ, представља надлежност ентитета, што несумњиво произлази из члана III За.

питивања уставности закона припада Суду само ако је високи представник закон октроисао на основу „супституисања“ Парламентарне скупштине БиХ. Одлука Уставног суда је била да оснивање Суда БиХ није противно Уставу (уз противљење српских и хрватских судија), и то из следећих разлога. Прво, Уставни суд сматра релевантним члан I 2 Устава БиХ према којем је „Босна и Херцеговина демократска држава која функционише у складу са законом и на основу слободних и демократских избора“, а затим и друге чланове, што суштински посматрано значи да је дух Устава прожет гарантовањем људских права и слобода. Друго, Суд се позвао на принципе владавине права, правичног суђења и ефективног правног лијека, и исказао увјерење да би оснивање Суда БиХ било „допринос јачању владавине права“, те нагласио подложност будућих одлука Суда БиХ контроли од стране Уставног суда. Видимо да је Уставни суд користио телеолошко и екстензивно тумачење приликом доношења одлуке, што и иначе чини. Такође, у одлуци У 16/00 везаној за наметнуте измјене Закона о продаји станова на којима постоји станарско право, Уставни Суд сматра да „високи представник, који је у овом случају био креатор закона и који је донио правне одредбе како би служио легитимном и важном циљу, има одређени степен слободне процјене при одређивању како најбоље постићи циљ“.

Улога сваког уставног суда, треба бити заштита уставности, што укључује и заштиту суверености односне државе, у овом случају Босне и Херцеговине. Стога, само уставни суд може да врши контролу уставности и да тумачи устав. Упркос томе, неки аутори сматрају да у том смислу значајну улогу има и сам високи представник,⁴⁴ што сматрамо неоснованим и нетачним. Међутим, Уставни суд БиХ очигледно није поступао на одговарајући начин, јер је сваки наметнути акт тумачио на начин којим се легализује и легитимизује дјеловање високог представника. У горе поменутом предмету, троје судија је дало издвојено мишљења, а са неким од заузетих ставова се у потпуности слажемо, поред тога што је оснивање Суда БиХ било потребно држави ради заштите њеног правног поретка.⁴⁵ При доношењу неких одлука, високи

⁴⁴ „Visoki predstavnik četvrti aneks tumači u kontekstu drugih aneksa i cjeline Dejtonskog sporazuma, a Ustavni sud ima vrhovno unutrašnje tumačenje unutar ustavnog sistema BiH.“ – R. Nešković, 229.

⁴⁵ „Задатак сваког уставног суда, па и Уставног суда БиХ, је да кроз заштиту устава и основних принципа правног поретка садржаних у њему доприноси томе, а не да утврђује које институције држави требају, што је надлежност уставотворца, тј. законодавног органа, а поготово не да оцјењује карактер и улогу тих институција.“ – Издвојено мишљење судије проф. др Снежане Савић на Одлуку Уставног суда БиХ У 26/01. „Не може постојати Суд Босне и Херцеговине ако га нема у самом Уставу Босне и Херцеговине... Једини начин за успоставу оваквог суда био би могућ уставном ревизијом, у складу са чланом X 1 Устава Босне и Херцеговине.“ – Издвојено мишљење судије доц. др Звонка Миљка на Одлуку Уставног суда БиХ У 26/01.

представник се позивао и на Устав БиХ, па је преузео на себе улогу интерпретатора Устава, која припада искључиво Уставном суду БиХ, јер је само уставни суд „негативни уставотворац“.

5. (НЕ)СУВЕРЕНА БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

5.1. Босна и Херцеговина – протекторат?

Због значајне улоге међународне заједнице у Босни и Херцеговини савим оправдано се може поставити питања да ли је она протекторат. Осим што се БиХ у правној литератури понекад означава као протекторат,⁴⁶ користе се и друге кованице, истина правно непознате, којима се она назива „*de facto* протекторатом, супсидијарним *de facto* протекторатом, квази или семи (полу)-протекторатом“⁴⁷ међународне заједнице“.⁴⁸ Од свих израза, за првих десетак година након ступања на снагу Устава БиХ, најприхватљивији би био термин квазипротекторат. Формалноправно односно *de iure*, Босна и Херцеговина и тада јесте држава (има свој Устав, друге државе су је признале и сл.), али фактички она је наизглед блиска протекторату.⁴⁹ Неријетко се истиче да је њено постојање само резултат значајне улоге међународне заједнице, те да је њена будућност упитна,⁵⁰ због различитости у

⁴⁶ „Актери који су наметали промјене и преношење надлежности су: високи представник, као врховни ауторитет у Босни и Херцеговини, који је носио протектората...“ – Р. Кузмановић, (2012), 65.

⁴⁷ „... Босна и Херцеговина се може означити као полупротекторат или – правним *passerpartout* – као држава *sui generis*.“ (Steiner, Ademović, 815). Posljedica intervencionistih dejstava visokog predstavnika jeste „da je i danas Bosna i Hercegovina u poziciji (polu)protektorata, da se njezin Ustav u bitnim segmentima ne provodi, odnosno krši i devalvira“. – Е. Омеровић, „Уставне промјене у Босни и Херцеговини“, *Држава, политика и друштво у Босни и Херцеговини – Анализа постдејтонског политичког система* (ур. Д. Бановић, С. Гаврић), University press – Magistrat Sarajevo, Sarajevo 2011b, 139. Неки аутори је оцијенују као лабаву државну заједницу са обиљежјима протектората. – М. Дмичић, „Уставноправни аспекти преноса надлежности, ефеката преноса и могућности њиховог поврата“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци* 2007, 177.

⁴⁸ Steiner, Ademović, 731.

⁴⁹ „Општа карактеристика Споразума је да је имлиците ставио Босну и Херцеговину под „протекторат“ међународне заједнице... вишегодишња пракса ОХР-а, даје основа за тврдњу да је мисија међународне заједнице у Босни *de facto* протекторат, односно да се овдје фактички ради о међународној управи над једном *de iure* сувереном земљом.“ – З. Пајић, 458–459.

⁵⁰ „Неуспјешност пројекта стварања нове, демократске југословенске државе, утицала је на остваривање ‘дејтонске БиХ’, па се, према мишљењу немалог броја аутора, стиче утисак да она још опстаје само захваљујући међународном протекторату“ у М. Дмичић, „Босна и Херцеговина – Quo Vadis“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци* 2014, 232. У једној одлуци високи представник наводи да „Босна и Херцеговина у већој мјери зависи од међународне подршке и добре воље него већина земаља.“ – Вид. Одлука којом се смјењује Драган Човић са положаја члана Предсједништва Босне и Херцеговине (<http://www.ohr.int/?p=65334>, 28. јул 2017)

готово свим пољима међу конститутивним народима. Иако је постојање органа какав је високи представник у најмању руку чудно,⁵¹ ипак БиХ, у уставноправном смислу, није протекторат јер нема сва обиљежја протектората,⁵² а у прилог негацији протектората, иде и то да у новије вријеме високи представник *de facto* нема никакву улогу у БиХ, сем чисто репрезентативне. У савременој правној теорији се истиче да протекторат „настаје уговором којим једна страна уговорница (држава заштитница) преузима заштиту друге стране уговорнице (државе штићенице)“.⁵³

За протекторат је најприје карактеристично да представља однос двије државе, а не једне државе и представника међународне заједнице. Чињеница је да у БиХ међународни управник није била једна држава, већ је ту улогу имала међународна заједница.⁵⁴ Даље, протекторат подразумева да се спољни послови налазе у рукама државе заштитнице, што, пак, није случај у Босни и Херцеговину, јер су у њој спољни послови у „рукама домаћих државних органа, а бројна унутрашња питања конторлише екстерни управитељ“.⁵⁵ Има и аутора који истичу да је правило да држава штићеница нема властите дипломатске представнике у иностранству, али да постоје изузеци какав је БиХ.⁵⁶ Сматрамо да је мишљење које негира БиХ као протекторат, иако оно настоји потпуно удаљити БиХ од статуса протектората што није у потпуности прихватљиво, и то у смислу да је Босна и Херцеговина дуго времена имала надређеног страног фактора оличеног у високом представнику. Неки аутори се позивају на алинеју 6 Преамбуле Устава БиХ⁵⁷ у којој се помиње оприједељеност за суверенитет БиХ, међутим то се не би могло означити као елемент који искључује даљу расправу о суверености, нарочито ако се узме у обзир то да правни писци неријетко говоре о примату фактичног над правним када је ријеч о суверености. Међутим,

⁵¹ „Ако државу, између осталог, карактерише и *suprema potestas* онда се оне и не могу назвати државама.“ – М. Крећа, *Међународно јавно право*, Београд 2016, 142.

⁵² „Овлашћење Уставног суда да испитује уставност закона које донесе високи представник јасно указује на то да се Босна и Херцеговине не може сматрати протекторатом и да се њена државноправна природа може повезати са категоријом суверенитета.“ – Г. Марковић, (2012), 317.

⁵³ Д. М. Митровић, *Увод у право*, Београд 2015, 89.

⁵⁴ Stahn, 115. Он истиче да БиХ није протекторат јер протекторат подразумева савез између двије државе (а не једне државе и међународне заједнице).

⁵⁵ Steiner, Ademović, 731. „Отуда и увјерење да је Босна и Херцеговина суверена држава само нормативно, али не и стварно, због улоге институција међународне заједнице, посебно високог и специјалног представника, што не проистиче из њеног устава.“ – М. Дмичић, (2014), 235. М. Крећа, 154. – („Пример формално суверене и независне државе под међународном управом је Босна и Херцеговина.“)

⁵⁶ Д. М. Митровић, 89.

⁵⁷ Steiner, Ademović, 791.

јављају се и схватања која упоређују БиХ са „модерним старатељства у смислу повеље УН“, ⁵⁸ или специфичним положајем Аустрије и Њемачке после Другог свјетског рата. ⁵⁹

Ако се узме да је примарни циљ међународне заједнице у Босни и Херцеговини био стварање стабилног, и на демократским принципима заснованог друштва, треба имати на уму да остварење тога није могуће уз дјеловање неограничених и нелегитимних представника међународне заједнице, чије раније интервенције упућује на закључак о несуввереној БиХ. Стога, закључујемо да Босну и Херцеговину изнутра карактеришу потпуно супростављени ставови о самој БиХ, укључујући и њено постојање, који постоје међу конститутивним народима, а споља стално мијешање страних фактора, на челу са високим представником.

5.2. Ослабљени суверенитет

Поједини аутори мишљења су да је неопходно раздвојити појмове суверености и државности, те прихватити да је држава суверена иако она то чињенично није у свим својим видовима. ⁶⁰ Сматрамо да овакво релативизовање и поједностављивање појма суверености није прихватљиво, сем ако се то јави као последица пристанка државе, али опет сувереном вољом (нпр. као у Европској унији). У случају БиХ, пристанак државе формално постоји, али се он односи на медијаторску улогу високог представника, а не на његово нормативно дјеловање. ⁶¹ Сувереност је иманентно, неодвојиво својство државе, ⁶² па су покушаји да се говори о квазисуверености неприхватљиви. Високи представник не може стварати *ius novum*, али може утицати на стварање нових правних норми одрђеним притиском на органе БиХ или енти-

⁵⁸ *Ibid.*, 731;

⁵⁹ Уставни суд БиХ у Одлуци У 9/00 у тачки 5 истиче: „Узимајући у обзир свеукупну ситуацију у Босни и Херцеговини, правни статус Високог представника, као представника међународне заједнице, није особен, већ су сличне функције познате из других земаља у специјалним политичким околностима. Релевантни примјери су мандати под режимом Друштва народа, и, у неким погледима, Њемачка и Аустрија након Другог свјетског рата. Иако признате као суверене, дотичне државе су биле подвргнуте међународном надзору, а стране власти су дјеловале у тим државама у име међународне заједнице, супституирајући се за домаће власти.“

⁶⁰ М. Јовичић, *Савремени федерализам*, Београд 2006, 453–454. Исти аутор указује на разликовање самосталности од независности, с тим да је друга апсолутна.

⁶¹ „Стране потписнице се јесу сагласиле да буде именован високи представник који ће бити коначни тумач овог анекса (Анекс Х), али се нису сагласиле да он преузме на себе дио надлежности будућих институција Босне и Херцеговине.“ Г. Марковић, (2012), 316.

⁶² „У целини узев, нормативна, ‘правотворачка’ делатност државе – уставотворна, законодавна и подзаконодавна – сублимисани је израз њене суверености.“ – М. Јовичић, 451.

тетске власти.⁶³ Усвајање наметнутих „привремених“ закона је постало обавеза ПС БиХ, а не њено право, будући да јој је одузето право да на исте предлаже и усваје амандмане. Статистички гледано, у периоду од 1996. до 2008. године, ПС БиХ је усвојила 391, а од тог броја је 112 закона наметнуо високи представник.

Може ли БиХ да утиче на овлашћења високи представника, тј. поставља се питање да ли сувереност Босне и Херцеговине остаје у рукама њених институција? Институције Босне и Херцеговине посједују „претпостављену сувереност“, а тврдње о несувереној БиХ се не могу изрећи „без одређених ограда“.⁶⁴ Разлог тога јесте размимоилажење правног, тј. оног што је Дејтонским споразумом предвиђено, и фактичког, нарочито имајући у виду постдејтонско јачање надлежности високог представника. Тврдња о „претпостављеној суверености“ је потпуно прихватљива, јер се БиХ јавља као суверена држава, по „обиму суверенитета“ изједначена са било којом другом државом, али само под условом да је садржином власти коју врше институције Босне и Херцеговине задовољан високи представник.

У случају неслагања са ставовима институција БиХ (укључујући и њихово нечињење, недоношење одговарајућих аката), високи представник презума на себе вршење послова из домене суверене власти, те намеће своју вољу као вољу институција БиХ. Стога, БиХ у таквим ситуацијама, периодично губи своју сувереност, што нарушава непрекидност и недјељивост државне власти,⁶⁵ па је неки аутори називају државом са ограниченим суверенитетом или непотпуном државом.⁶⁶ Непрекидност државне власти је у ранијем периоду нарушавана, јер су њени носиоци неријетко било субординирани високом представнику, док у новије вријеме „слаби“ високи представник, у том смислу, не угрожава сувереност. Ханс Келзен сматра да „не постоји половична, подијељена, смањена, зависна, релативна сувереност, већ само сувереност или несувереност“, тј. да њена надмоћ мора бити испољена у

⁶³ „... Високи представник може „помагати“ и тако што ће вршити фактички притисак на Парламентарну скупштину да поступа на одређен начин, али без формалног преузимања њених надлежности“ – Г. Марковић, (2012), 312.

⁶⁴ Г. Марковић, (2012), 319–320. Исти аутор истиче да је постдејтонско дјеловање високог представника ставило суверенитет БиХ под знак питања, што је потпуно тачно јер је БиХ такорећи „час суверена, час несуверена“, зависно од дјеловања високог представника.

⁶⁵ „Три суштинска својства државне власти су: независност, непрекидност и недељивост... Непрекидност државне власти значи да она стално траје, без обзира што се њени носиоци мењају“ – Р.Марковић, 154.

⁶⁶ „Термин „држава са ограниченим суверенитетом“ употребљен у овом случају је противречан, а ограничење суверенитета мора проиштицати из слободне одлуке државе, коју она може и поништити.“ – Г. Марковић, (2012), 321.

сваком сегменту вршења државне власти.⁶⁷ Стога, сагласни смо са ставовима неких аутора да високи представник “правно ремети”, односно угрожава потпуну сувереност Босне и Херцеговине,⁶⁸ што указује на „ослабљени суверенитет“ државе.⁶⁹ Државни суверенитет који прокламује Устав БиХ је „супституиран стварним суверенитетом високог представника“, па се може говорити о неуставном дјеловању истог, јер „из уставне позиције конститутивних народа, позиције (реалне) високог представника и државне цјелине, произлази да на јединственој територији конкурише више носилаца суверенитета“.⁷⁰

5.3. Обнављање суверенитета – преображај БиХ

Пошто се Босна и Херцеговина у новије вријеме колико-толико стабилизвала, поставља се питање да је барем сада она суверена држава, ако је раније то било спорно, то јест да ли су отклоњени оправдани приговори. Недоречености и некохерентности Устава БиХ су изискивале постојање високог представника који би био медијатор међу оштро сукобљеним политичким елитама, али свим методима тумачења, сем екстензивног, те анализом духа Дејтонског споразума, не долази се до могућност да он непосредно интервенише у сферу суверене власти. У посљедњих неколико година, закључујемо да је Босна и Херцеговина обновила „периодично одузимању“ сувереност, односно да се сада може назвати државом у правом смислу ријечи, и то из три разлога.

Прво, у постконфликтним годинама се БиХ трансформисала: од лабавог савеза постала је, правно (мада не и политички) посматрано, стабилна савезна држава – федерација. Институционализација БиХ, са одговарајућим доприносом високог представника, преносом надлеж-

⁶⁷ Х. Келзен, *Проблем суверености и теорија међународног права*, Београд 2003, 73.

⁶⁸ Е. Оmerović, (2011a), 140. Интервенције високог представника „ограничавају сувереност државне власти и чине Босну и Херцеговину непотпуном, недовршеном државом, која не располаже суверенитетом у обиму који је карактеристичан за друге државе.“ – Г. Марковић, (2012), 312.

⁶⁹ Вид. Н. Побрић, *Уставно право*, Слово, Мостар 2000, 112. „Високи представник... постаје једна посебна, суверена институција у БиХ ... држава установљена Уставом БиХ (је) имагинарна, посебно у сегменту њене суверености, док је њена стварност још увијек у форми полупротектората, уз потпуну неизвјесност у погледу окончања тог и таквог статуса.“ – С. Каран, (2015), 80.

⁷⁰ N. Pobrić, „Nedovršenost ustavnog sistema Bosne i Hercegovine“, *Most – časopis za obrazovanje, nauku i kulturu* 2/2006, Mostar 2006, 92. „Високи представник врши државну власт само онда кад институције Босне и Херцеговине нису устау да то чине, па се може сматрати супсидијарним сувереном.“ – Г. Марковић, „Уставне промјене у Босни и Херцеговини“, *Држава, политика и друштво у Босни и Херцеговини – Анализа постдејтонског политичког система* (ур. Д. Бановић, С. Гаврић), University press – Magistrat Sarajevo, Сарајево 2011, 83.

ности и другим механизмима упереним на јачање БиХ, вршена је у постдејтонским годинама. Институције БиХ требају бити институције у истинском смислу – стабилне, независне и легитимне, а нипошто инструменти преко којих се спроводи међународна воља.⁷¹ Други разлог који иде у прилог раније изреченој тврдњи јесте чињеница да је вријеме високог представника и интернационализације правног поретка Босне и Херцеговине⁷² прошло. Годинама уназад, смјењивали су се „јаки“ и „слаби“ високи представници, у смислу коришћења овлашћења (нарочито Бонских). Анализом броја интервенција, тј. наметнутих одлука у новије вријеме, оправдава се та тврдња. Друго је питање да ли је прекасно смањен утицај високог представника, али је анализом новијег дјеловања већ *prima facie* јасно да је високи представник ослабио. Десетак година након потписивања Дејтонског споразума, почиње постепено да слаби улога високог представника, а он временом, у политичком и интервенционистичком смислу, постаје безначајна личност.⁷³ Треће, Босна и Херцеговина тежи да постане пуноправна чланица Европске уније, дио породице европских земаља, односно постдејтонски период се преображава у предевропски период. Да би остварила тај циљ неминовно је да се мора стабилизovati и у политичком смислу, те да мора извршити бројне реформе у скоро свим сферама. На том путу, Босна и Херцеговина мора показати да је самоодржива суверена држава којој није потребан међународни надзор, а поготово међународна интервенција у правни поредак, држава способна да постоји без високог представника, посвећена очувању владавине права, поштовању људских права и слобода и европским вриједностима. Говоримо о обнављању суверенитета јер је раније Босна и Херцеговина вршила суверену власт само под условом да она у садржинском смислу одговара међународној заједници чија је персонификација високи представник.

Захваљујући умањењу улоге високог представника, Босна и Херцеговина је коначно добила прилику да постане „држава у пуном капацита-

⁷¹ Дјеловање високог представника је раније показивало супротно, тј. да су „мјесто и улога заједничких институција Босне и Херцеговине и степен њихове самосталности у директној зависности од воље, аката и поступака међународне заједнице“ – М. Дмичић, „Уставноправни аспекти преноса надлежности, ефеката преноса и могућности њиховог поврата“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци* 2007, 175.

⁷² Правни поредак БиХ који произлази из међународног уговора је један од најупечатљивијих примјера „интернационализованог“ државног уређења. – К. Стан, 111. „Овако робустан мандат (међународне заједнице) било које спољне силе је, *per definitionem*, инкомпатибилан са сувереним статусом државе... државна сувереност (је) привремено уступљена међународним агенцијама.“ – З. Пајић, 459–460.

⁷³ То закључујемо анализом његових одлука до 2012. године, и од 2012. године. Од 2012. године високи представник је донио мали број аката – обавјештења, а и донесени акти тичу се укидања забрана које је раније изрицао појединцима.

тету“, што *de facto* није била, и то значајан временски период,⁷⁴ односно БиХ има прилику да престане бити недовршена држава чију сувереност високи представник узурпира. На тај начин, отклања се приговор појединих аутора о произвољности уставног уређења Босне и Херцеговине.⁷⁵

6. ЗАКЉУЧАК

Потписивањем Дејтонског мировног споразума испуњен је примарни циљ – крај рата, али је било јасно да новостворена држава Босна и Херцеговина није у стању да самостално функционише. Стога, Анекс Х Општег оквирног споразума о миру предвиђа постојање високог представника међународне заједнице, са наглашеном медијаторском улогом. Међутим, временом је Савјет за имплементацију мира, који се не помиње у Споразуму, под изговором неефикасног спровођења мировних рјешења, проширивао надлежности високог представника. То је у многоме институције Босне и Херцеговине подредило вољи високог представника, који преузима на себе вршење свих функција власт када домаћи органи не могу да постигну сагласност, што је очито одступање и кршење Дејтонског споразума и узурпирање суверености Босне и Херцеговине, чији органи врше највишу власт, али само ако се њеној садржини не противи високи представник.

Интервенције високог представника у уставотворну и законодавну власт представљају очигледно кршење одредаба устава, јер се изричито наводи да уставотворна и законодавна власт припадају парламентима на државном, односно ентитетском нивоу. Начин на који су наметнуте одлуке је неприхватљив, иако не треба заборавити да су неке институције биле корисне и нужне, нпр. Суд БиХ који треба да штити правни поредак Босне и Херцеговине. Надаље, високи представник је кажњавао појединце образлажући да они опструишу спровођење мировног споразума, што је било праћено кршењем основних људских права и не само домаћих, већ и релевантних аката међународног карактера. Такве интервенције су многе ауторе навеле да оспоре државност, односно сувереност Босне и Херцеговине, и дефинишу је као протекторат, што је, из раније наведених разлога, нетачно. Међутим, чињеница је да заједничке и ентитетске институције нису увијек имале врховну власт у својим рукама, јер је високи представник императивно у својим одлукама забрањивао било какве измјене и допуне наметнутих аката. Такође, недостатак Дејтонског споразума који се тиче непредвиђања било какве инстанце која би контролисала високог

⁷⁴ „Не постоји, не само на Балкану, него ни у свијету, геофизичка територија као што је Босна и Херцеговина која се дуже конституише као држава, а да то није успјела остварити у пуном капацитету све до данас.“ – Р. Кузмановић, (2010), 69.

⁷⁵ „Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine je samo po sebi antinomično jer ga, u svakom trenutku, “produktivno” može suspendirati visoki predstavnik.“ – N. Pobrić, 92.

представника, није ни Уставни суд Босне и Херцеговине надомјестио, с обзиром на то да је легитимизовао и легализовао акте високог представника, закључујући да у БиХ постоји „функционална дуалност“ у вршењу власти. Сваком својом интервенцијом високи представник је угрожавао и слабио сувереност БиХ чинећи је недовршеном државом.

Ипак, временом се ситуација мијењала у корист Босне и Херцеговине јер је високи представник слабио, његова улога се свела на чисто репрезентативну, уз доношење одлука којима рехабилитује раније санкционисане. На основу тога, дошли смо до закључка да Босна и Херцеговина има шансу да постане држава у правом смислу ријечи, да се преобрази од државе са ослабљеним суверенитетом у суверену државу, а на том путу може успјети само без високог представника.⁷⁶

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Austermiller, Steven, “Mediation in Bosnia and Herzegovina: A Second Application”, *Yale Human Rights and Development Journal* 9/2006;
2. Banning, Tim, “The „Bonn powers“ of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment“, *Goettingen Journal of International Law* 2 /2014;
3. Дмичић, Миле, „Босанскохерцеговачка држава и њен устав“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци* 2013;
4. Дмичић, Миле, „Босна и Херцеговина – Quo Vadis“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци* 2014;
5. Дмичић, Миле, „Подјела надлежности и оправданост преноса са Републике Српске на институције Босне и Херцеговине“, *Правна ријеч* 18/2009;
6. Дмичић, Миле, „Уставноправни аспекти преноса надлежности, ефеката преноса и могућности њиховог поврата“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци* 2007;
7. Zaum, Dominik, *The Sovereignty Paradox – The Norms and Politics of International Statebuilding*, Oxford University Press, New York 2007;
8. Јовановић, Слободан, *О држави – основи једне правне теорије*, Београд 2011;
9. Јовичић, Миодраг, *Савремени федерализам*, Београд 2006;
10. Каран, Синиша, „Уставни суд Босне и Херцеговине – од уставобранитеља до уставотворца“, *Годишњак Факултета правних наука Универзитета Апеирон* 2016;

⁷⁶ Управни одбор Савјета за имплементацију мира је 2008. године утврдио пет циљева и два услова за затварање Канцеларије високог представника, тзв. Програм 5+2. Детаљније вид. на http://www.ohr.int/?page_id=1325, 28. јул 2017.

11. Каран, Синиша, „Уставноправна и политичка природа одлука Високог представника у Босни и Херцеговини“, *Годишњак Факултета правних наука Универзитета Апеирон* 5/2015;
12. Келзен, Ханс, *Проблем суверености и теорија међународног права*, Београд 2003;
13. Крећа, Миленко, *Међународно јавно право*, Београд 2016;
14. Кузмановић, Рајко, *Уставно право*, Бања Лука 2011;
15. Кузмановић, Рајко, „Двадесет година уставноправне изградње и функционисања Републике Српске“, *Република Српска, двадесет година развоја – достигнућа, изазови и перспективе* (ур. Р. Кузмановић), Бања Лука 2012;
16. Кузмановић, Рајко, *Нови есеји о уставности и државности*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2010;
17. Лукић, Радомир В., „Положај грађана који су кажњени одлукама Високог представника“, *Правна ријеч* 18/2009;
18. Лукић, Радомир В., „Уставна средства и механизми заштите уставног положаја Републике Српске у Босни и Херцеговини“, *Републик Српска, двадесет година развоја – достигнућа, изазови и перспективе* (ур. Р. Кузмановић), Бања Лука 2012;
19. Марковић, Горан, „Уставне промјене у Босни и Херцеговини“, *Држава, политика и друштво у Босни и Херцеговини – Анализа постдејтонског политичког система* (ур. Д. Бановић, С. Гаврић), University press – Magistrat Sarajevo, Сарајево 2011;
20. Марковић, Горан, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Београд – Сарајево 2012;
21. Марковић, Ратко, *Уставно право*, Београд 2016;
22. Неšković, Radomir, *Nedovršena država – politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2013;
23. Omerović, Enis, „Ured visokog predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini“, *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini – Analiza postdejtonskog političkog sistema* (ur. D. Banović, S. Gavrić), University press – Magistrat Sarajevo, Sarajevo 2011;
24. Omerović, Enis, „Ustavne promjene u Bosni i Hercegovini“, *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini – Analiza postdejtonskog političkog sistema* (ur. D. Banović, S. Gavrić), University press – Magistrat Sarajevo, Sarajevo 2011;
25. Pobrić, Nurko, „Nedovršenost ustavnog sistema Bosne i Hercegovine“, *Most – časopis za obrazovanje, nauku i kulturu* 2/2006;
26. Пајић, Зоран, „Контроверзе у тумачењу устава Босне и Херцеговине“, *Република Српска, двадесет година развоја – достигнућа, изазови и перспективе* (ур. Р. Кузмановић), Бања Лука 2012;
27. Побрић, Нурко, *Уставно право*, Слово, Мостар 2000;

28. Saračević, Nermina, „Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine“, *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini – Analiza postdejtonskog političkog sistema* (ur. D. Banović, S. Gavrić), University press – Magistrat Sarajevo, Sarajevo 2011;
29. Stahn, Carsten, *International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), Heidelberg 2001;
30. Šarčević, Edin, „Karakteriziranje dejtonskog ustavnog modela – O jednom neuspješnom ustavnom eksperimentu“, *Pravni zapisi* 1/2010.
31. Šarčević, Edin, „Verfassungsgebung und „konstitutives Volk“: Bosnien-Herzegowina zwischen Natur und Rechtszustand“, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, tom 50, Berlin 2001;
32. Штајнер, Кристијан, Адемовић, Недим, *Ustav Bosne i Hercegovine-Komentar*, Fondacija „Konrad Adenauer“, Sarajevo 2010;
33. Wilde, Ralph, “Accountability And International Actors In Bosnia And Herzegovina, Kosovo And East Timor“, *International Law Students Association Journal of International and Comparative Law* 2/2001;
34. Woelk, Jens, ”The constitutional transition of Bosnia and Herzegovina between nationalism and european conditionality“, *Twenty years after Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina* (eds. Ludovica Benedizione, Valentina Rita Scotti), LUISS University Press - Pola Srl, Rome 2016.

Правни прописи

1. Бечка конвенција о уговорном праву из 1969. године;
2. Дејтонски мировни споразум;
3. Европска конвенција о људским правима;
4. Закључци Бонске конференције Савјета за имплементацију мира;
5. Мадридска декларација Савјета за имплементацију мира из;
6. Мишљење Венецијанске комисије о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћењима високог представника;
7. Одлука Уставног суда БиХ АП 953/05, http://www.ustavisud.ba/dokumenti/_sr/AP-953-05-85074.pdf;
8. Одлука Уставног суда БиХ У 9/00, http://www.ustavisud.ba/dokumenti/_sr/u-9-00-12134.pdf;
9. Одлука Уставног суда БиХ У 16/00, http://www.ustavisud.ba/dokumenti/_sr/u-16-00-12163.pdf;
10. Одлука Уставног суда БиХ У 25/00, http://www.ustavisud.ba/dokumenti/_sr/u-25-00-12370.pdf;
11. Одлука Уставног суда БиХ У 26/01, http://www.ustavisud.ba/dokumenti/_sr/u-26-01-51291.pdf;
12. Устав Босне и Херцеговине.

Brano Hadži Stević

Faculty of Law, University of East Sarajevo

Student degree programme

BOSNIA AND HERZEGOVINA SOVEREIGNTY ISSUE CONSIDERING THE POWERS OF THE HIGH REPRESENTATIVE

Summary

The author analyzes the powers of the High Representative and his activities, in order to answer the question of whether Bosnia and Herzegovina can be named as a state, i.e. whether is BiH sovereign. Sovereignty as a key characteristic of state authority is something that every state must have, because speaking about unsovereign state is *contradictio in adiecto*, which precisely points to the importance of this topic.

During considering this topic, several methods were used in order to examine this problem from different viewpoints, and to give a final opinion about sovereignty of Bosnia and Herzegovina. Primarily, a dogmatic method was used to analyze the relevant legal acts, in particular the Constitution of Bosnia and Herzegovina and the Dayton Peace Agreement, but also the decisions of the Constitutional Court of BiH and the decisions of the High Representative. Also, the author uses the historical method to observe the development of the role of the High Representative in the postdayton period, as well as the logical method, which is necessary for interpreting Annex 10 of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. Also, the politi method was used, in order to point to the inefficiency caused by political factors, as well as the normative method, which points to the failure to realize the Dayton goals. All methods were used to examine the legal and factual side of the position and actions of the High Representative, in order to give a final answer to the above question.

At the appropriate places, author, *de lege ferenda*, expresses viewpoints about the interpretation of the powers of the High Representative, who often performed the functions of the supreme authority, and subordinated himself Bosni and Herzegovina authorities. The author concludes that the role of the High Representative has diminished over time, and that Bosnia and Herzegovina has the opportunity to become a full-scale state, and achieving this goal is possible only without the involvement of international actors.

Key words: *Bosnia and Herzegovina; High Representative; Dayton Peace Agreement; Sovereignty; Constitution of Bosnia and Herzegovina.*